学术专论

清末各省大学堂与现代中国大学的缘起

桑　兵

[摘要] 1901年9月，清廷应两广总督陶模奏请，谕令各省设大学堂，前因虽是戊戌变法期间康有为倡言在省会改书院为高等中学，却是混淆专门学的高等学与大学，令疆臣们进退维谷。袁世凯率先想出挂羊头卖狗肉之策，以大学的名义办中小学的正斋、备斋，化两难为两便。各省争相跟进，纷纷效法，上演了一出君臣之间心照不宣的闹剧。壬寅、癸卯学制拨乱反正，重回各省高等学堂的轨道。不过，作为普通学向专门学的过渡，来自日本特有的高等学堂究竟应该是一省教育的最高学府，还是大学堂的预科，直到民初仍然聚讼纷纭，摇摆不定。而各方就此展开的争论，对于时下平衡基础教育与高等教育的衔接，仍有借鉴作用。

[关键词] 各省大学堂　高等学堂　清末　普通学　专门学
[中图分类号] K252　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2022）－01－0070－019

中国现代的大学及其制度，并非从古代一脉相承地延续下来，而是清季以来西式学堂学制输入中国并全面取代原有学校书院的产物。在转换过程中，由于内外两种体制的不同以及人们附会式认识方式的作用，常常会用一些似是而非的比附来理解外来的事物，导致误读错解，无所适从。这样的误判有的后来得到纠正，有的则蒙混过关，影响至今。其中之一，就是现在中国各所大学的历史究竟应该以何时为起点，以何事为标志，标准各异，未得一当。即使得到所谓权威认定，仍然不无可议，众说纷纭。进入新世纪以来，中国一些大学的历史似有渐渐拉长的趋势，出现了一批百年大学。可是，除了少数原来认定的之外，其余争相提前诞生年月而早产的大学，存在不少争议，尤其是各地以省及以下地方冠名的大学。这一情形，与二十世纪之初清廷的一次乌龙事件被后人弄假成真，或多或少存在一定的联系。此事在近代教育史尤其是大学发展史上具有重要影响，应该全面梳理相关材料，澄清来龙去脉，以免以讹传讹，误导后人，进而反省现在学制的利弊得失，明确改进的方向。

一、戊戌变法与省级学堂的创意

中国传统的学校系统为国子监和府州县学，尽管后来人乃至专业研究者每每将其拿来和近

[收稿日期] 2021−04−26
[作者简介] 桑兵（1956—　），男，浙江大学文科资深教授（历史学院），杭州 310058；sbzju@zju.edu.cn

代西式学堂体制相比附，其实二者形似而实不同，不可相提并论。传统学校与科举制相适应，没有统一的学习期限和层级递进的设置。在清代而科举制与政治体制相适应，行省并非一级行政区划单位，分地而治的各省督抚不过是皇权的分身，与分事而治的阁部府院内外相维。① 因此，清季变法之前，行省或直省一级，既没有专属学额，也不设专属学校。

在省一级设学堂或者说设省级学堂，始于戊戌变法。康有为认为，中国要想富强必须变法，变法要想成功必须开民智育人才，所谓“泰西变法三百年而强，日本变法三十年而强。我中国之地大民众，若能大变法，三年而强；欲使三年而强，必使全国四万万之民皆出于学，而后智开而才足”。② 要在短期内强国，必须普及学堂，让全体国民受到正规教育。其《应诏统筹全局折》即上清帝第六书建言，变法要设制度局总其纲，其下设十二局，其中“三曰学校局。自京师立大学，各省立高等中学，府县立中小学及专门学，若海、陆、医、律、师范各学，编译西书，分定课级，非礼部所能办，宜立局而责成焉”。③ 明确提出省一级要设立高等中学，与府州县的中小学以及京师的大学上下衔接，形成逐级递进的系统化完整学校体制。

在省一级兴办学堂，与直省地位的变化息息相关。咸同以后，直省的地位趋于稳定，作用越来越大，兴办洋务，包括派留学等，大都是以省为单位进行。随着职责的增加，必须相应地扩张权限，原来督抚不设属官，至此则衙署内的科房与衙署外的局处所相互配合，形成一套掌握实权的办事机构，督抚兼有所在地区行政长官的实体化倾向日趋显著。④ 直省地位的变化，为省级学校的设置提供了必不可少的行政基础。

省一级办学更为重要的动因，还在于西式教育内在的需求。康有为为光绪帝谋划出来的“兴学至速之法”有二：第一是改寺庙为学堂，庙产充公；第二也是最主要的办法，则是改书院、义学、社学、学塾为学堂。其具体理据和做法是：

> 我各直省及府、州、县咸有书院，多者十数所，少者一二所，其民间亦有公立书院、义学、社学、学塾，皆有师生，皆有经费；惜所课皆八股试帖之业，所延多庸陋之师……日相率为无用之学。故经费虽少，虚糜则多。今既罢弃八股，而大学堂经济常科皆须小学、中学之升擢，而中学、小学直省无之；莫如因省、府、州、县、乡、邑公私现有之书院、义学、社学、学塾，皆改为兼习中西之学校，省会之大书院为高等学，府、州、县之书院为中等学校，义学、社学为小学。方今创办伊始，亦无高等学。凡有诸学略备者，为中等学；粗知图算、舆象、语言文学、政律者，为小学。但以学规经费为等级，不论郡邑乡落，不论公私官民，皆须发大学堂章程，令其仿照办理。其力有不足，略减规模。请旨先电饬各直省督抚，督率道、府、州、县，各将所属书院、义学、社学、学塾处所多少，教习人才高下，经费数目，限两月报明。各书院、义学皆本有经费，但有明诏，改变章程，别延教习，因其已成之基，一转移间而直省郡邑、僻壤穷乡祈祈学子，千数百万，皆知通经史而讲时务矣。事效之顺，未有逾此者。⑤

康有为所说的办法，有三点值得特别注意：其一，回避了中国原有的学校是否改制的问题。这与变法不破旧而多创新的总体思路基本吻合。传统的学校，主要是化民成俗的教化之教，而非教育之教，不仅承担教育的职责，更重要的是还有仪礼的功能。改旧学校为新学堂，势必引

---

① 详见关晓红：《清季外官改制的“地方”困扰》，桑兵等：《近代中国的知识与制度转型》第3章，经济科学出版社，2013年，第108–147页。

② 《请改直省书院为中学堂乡邑淫祠为小学堂令小民六岁皆入学折》，姜义华、张荣华编校：《康有为全集》第4集，中国人民大学出版社，2007年，第317页。

③ 《附：上清帝第六书（应诏统筹全局折）》，《康有为全集》第4集，第19页。

④ 关晓红：《从幕府到职官：清季外官制的转型与困扰》，生活·读书·新知三联书店，2014年。

⑤ 《请改直省书院为中学堂乡邑淫祠为小学堂令小民六岁皆入学折》，《康有为全集》第4集，第318页。

发强烈反弹，仪礼的职能也难以替代。学校维持不变，另以书院等机构为改制基础，既可以减少社会震动，又能够扩大依托，一举两得。

其二，西式教育的学制体系，有期限有层级，必须在既定的期限内于既定层级毕业，升入上一级，逐层递升，最终完成全部学业。而这样举国一致的体制，自然会联系到行政层级的设置，并与之相匹配。随着直省地位的稳定和提升，本来只是对规模有限的学校起补充作用的书院，地位相应改变，尤其是省会大书院，已经实际上在省一级取得学校的位置。省会与府州县的书院、义学、社学，可以分别对应高等、中等和小学，而原有学校系统缺少省级，恰好不能与新式学制体系相匹配。

其三，在《应诏统筹全局折》中，康有为明确说京师立大学，各省立高等中学，府县立中小学及专门学，而《请改直省书院为中学堂乡邑淫祠为小学堂令小民六岁皆入学折》，因为不涉及大学立于京师的问题，高等中学和中学简称为高等学和中等学，容易让人产生混淆。实则康有为的知识及概念当来自日本，而日本所谓高等学校，虽有大学预科作用，却不能等同后来的专上学校，大专院校层级，不能直接划入专门学范畴；同时也不能仅限于普通学，程度较后来普及化的高中略高，专门化程度或取向较强，可以说是由普通学到专门学的过渡。

高等学校的特殊地位，没有新式学制整体观念很难认识准确，由高等中学改为高等学，一字之差，意思迥异，解读多了若干可能性，为几年后恢复新政重开变法时造成误会埋下伏笔。

二、辛丑上谕各省设大学堂

1900 年，经历了列强武力入侵的强力冲击，清廷痛定思痛，最终意识到已经不能照旧统治下去，不得不逐渐恢复戊戌新政的种种变革举措，还在“西幸”途中，9 月间就在太原下诏求言。可是封章屡见，要么袭报馆之文章，要么拘书生之成见，且彼此相笑相非，而囿于偏私不化；睹其利未睹其害，一归于窒碍难行。1900 年 10 月底，清帝后逃到西安，安顿行在后，慈禧迫不及待地于光绪二十六年十二月初十日（1901 年 1 月 29 日）再度发布通谕变法，要求朝臣疆吏对兴学育才等要政各抒己见：

> 今者恭承慈命，壹意振兴，严禁新旧之名，浑融中外之迹。我中国之弱，在于习气太深，文法太密，庸俗之吏多，豪杰之士少。文法者庸人借为藏身之固，而胥吏倚为牟利之符。公事以文牍相往来，而毫无实际；人才以资格相限制而日见消磨。误国家者在一私字，困天下者在一例字。至近之学西法者，语言、文字、制造器械而已，此西艺之皮毛，而非西政之本源也。居上宽，临下简，言必信，行必果，我往圣之遗训，即西人富强之始基。中国不此之务，徒学其一言一话，一技一能，而佐以瞻徇情面，自利身家之积习，舍其本源而不学，学其皮毛而又不精，天下安得富强耶？总之，法令不更，锢习不破，欲求振作，当议更张。着军机大臣、大学士、六部九卿、出使各国大臣、各省督抚，各就现在情形，参酌中西政要，举凡朝章国故，吏治民生，学校科举，军政财政，当因当革，当省当并，或取诸人，或求诸己，如何而国势始兴，如何而人才始出，如何而度支始裕，如何而武备始修，各举所知，各抒所见，通限两个月详悉条议以闻，再由朕上禀慈谟，斟酌尽善，切实施行。

鉴于以往“新进讲富强，往往自迷本始；迂儒谈正学，又往往不达事情”，清廷严令中外臣工，“酌中发论，通变达权，务极精详，以备甄择”。希望群臣公而忘私，实事求是，改弦更张，简任贤能，上下交儆。“朕与皇太后久蓄于中，事穷则变，安危强弱，全系于斯。倘再蹈因循敷衍之故辙，空言塞责，省事偷安，宪典具在，朕不能宥。”[①]

---

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 26 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 460–462 页。

清楚把握住帝后同心的旨意，臣子们纷纷提出各式各样的变法主张，尤其是那些本来就赞成变法，并且已经在实行的督抚，趁机系统建言。光绪二十七年（1901）五月二十七日，张之洞、刘坤一参考古今，会奏《变通政治人才为先遵旨筹议折》，即变法自强第一疏，首先抓住育才兴学的当务之急，提出设文武学堂、酌改文科、停罢武科、奖劝游学等四策。明确声言："此四条为求才图治之首务，其间事理，皆互相贯通，互相补益，故先以此四事上陈。盖非育才不能图存，非兴学不能育才，非变通文武两科不能兴学，非游学不能助兴学之所不足。"

关于设文武学堂一项，张之洞等人清楚地知道，"论外国设学之定法，自宜先由小学校办起，层累而上，以至中学、高等学、大学，方为切实有序"。可是如此办理的话，缓不济急，"惟事急需才，恐难久待"。"今日为救时计，惟有权宜变通"，因而建议先设普通中学暨采访速成教法。一方面，"先自多设中学及高等学始，选年力少壮、通敏有志之生员，迅速教之，先学普通，缓习专门。应各就省城及大府酌量情形，迅速筹办，以资目前之用"。另一方面，"查日本文武各种学校皆有速成，教法于各项功课择要加功，于稍缓者量加省减，刻期毕业。应请旨饬出使大臣李盛铎，切托日本文部、参谋部、陆军省代我筹计，酌拟大中小学各种速成教法，以应急需"。也就是说，要急上加急，双重加码，以应对危局。

具体而言，张之洞等参酌中外情形提出的设学堂办法为：令州、县设小学校及高等小学校。童子八岁以上入蒙学，十二岁以上入小学校，十五岁以上入高等小学校。府设中学校，十八岁高等小学校毕业取为附生者，入中学校，习普通学。"其有监生世职职衔愿入普通学者亦听，但须酌捐学费，与附生一律教课。其有营弁、营兵文理通畅能解算法绘图，考验有据者，亦准收入此学。"三年毕业，由学政考试，给予凭照，作为廪生送入省城高等学校。"省城应设高等学校一区，大省容二三百人，中小省容百余人，屋舍不便者分设二三处亦可，但教法必须一律，非由中学校普通学毕业者不能收入。"高等学参酌东西学制，分为经学、史学、格致学、政治学、兵学、农学、工学等七个专门，各认习一门。另有医学，从缓，军医附于兵学之内。"合计在学肄业及出外练习，文武各门均四年学成，先由督抚学政考之，再由主考考之，取中者除送入京师大学校外，或即授以官职，令其效用。大学校学业又益加精，门目与省城所设高等专门学校同，三年学成会试，总裁考之，取中者授以官。此大中小学教法门目等级年限之大略也。"统计自八岁入小学起，至大学校毕业止，共十七年。"此大中小学层递考取录用之大略也。其取中之额，即分旧日岁科考取进学额，以为学堂所取生员之额；分乡会试中额，以为学堂所中举人进士之额……前两科每科分减旧日中额学额三成，第三科每科分减旧额四成，十年三科之后，旧额减尽，生员、举人、进士皆出于学堂矣。"[①]

显然，变法自强第一疏关于学堂的设置办法，已经是成竹在胸，包括各层级和各方面的通盘规划。其主旨是要在十年之内，分阶段用学堂教育全面取代科举考试。关于高等学校一级，确定设于省城，分为七门，所设门目与京师大学校完全一样，分别仅仅在于后者学业"又益加精"。所收学生的资格则必须是中学校普通学毕业。这样的规定及其描述，难免让人产生高等学校不同于中学校，而与大学校属于一类的联想。

张之洞、刘坤一的变法自强第一疏关于高等学校与大学校的表述只是无意间有些含糊其辞，光绪二十七年正月两广总督陶模与广东巡抚德寿联名奏请变通科举折，则明确地直接将大学一级下移到了省会。他们以中国"三代以上，只有学校，并无科举"，而"泰西诸国，无科举之政，入官必由学校"为理据，主张依据戊戌年奉旨饬部酌议京师大学堂章程为本，"都其说而变通之"，于各乡设蒙学，"于各州县设小学，各州府设中学，省会设大学，京师设国学。小学以上皆由官设，并以书院改建"。鉴于泰西、日本各学堂的科目繁多，而当务之急莫如政治，"宜

① 苑书义、孙华峰、李秉新主编：《张之洞全集》第2册，河北人民出版社，1996年，第1394–1406页。

专重政治一科，内分两门：一曰内政，所以学为理事亲民之官也；一曰外政，所以学为交涉专对之官也。学中颁发应用书籍，内政以中国经史、性理、掌故、历代贤哲所论修齐治平之道，及现行典章律例为纲，而参考各国政治诸书；外政以各国政体武备之法、条约、地志、史乘为纲，而参以中国古今学术政令。若夫天文、地舆、算学、测绘、各国语言文字，未易一一遍习，无论内政外政者，许自认一项兼习之”。如此由浅入深，循序渐进，“若干年后，择优者仍给以生员、举人等荣名，升至国学，察其才具，分别授官。长于内政者，量授部曹州县教官之职；长于外政者，以备总理衙门章京、海疆差委、出使参随、领事及出洋游历之选……嗣后无论旗汉，无论由何项进身，非有学堂执照者不得授以实官……其商学、农学、工学、化学、医学，亦皆听民间自立。仍于京师国学附列专科，学成各就所学用之”。[①]

陶模等人同样想把学堂与科举合而为一，但具体做法更像是由学校保留科举，或是给科举穿上学校的外衣。将书院改为学校，无疑是延续了戊戌变法的思路，而在州府设中学，省会设大学，京师设国学的规划，则明确将高等学混同于大学，又不能区分大学与国学的程度差异，使得办学的层级整体上骤然大幅度升高。

陶模与德寿的联名奏折传世较少，或不免质疑其真伪。不过，《皇朝经世文新编续集》收录的《粤督陶奏图存四策折》也有相似内容。陶模建言“废科目以兴学校”，认为“三代以上大学小学之制，与今泰西若合符节。秦汉而降，选举与学校分，始有科目，沿及前明，乃以制艺取士，谬种流传，久而益敝”。所以“变法必自设学堂始，设学堂必自废科目始”。请明降谕旨，饬下直省督抚，通行所属，限一年内建立小学堂一区，“府治为中学堂，省会为大学堂，次第举行”。“兼采英美日学制，厘定课程，融贯中外，斟酌尽善，颁行天下，明示以一定之标准，小学中学大学以次迁升。卒业之日，考其等次，给予执照。朝廷用人，一取之于学堂，视其所专精之学业，而授以相称之职事，士无无用之学，官无不习之事，万众一心，争自濯磨，风会所趋，云集响应，十年以后，民间私设之学堂且数倍于官设之学堂，人才辈出，不可胜用也。”[②] 这些说法与《粤督抚拟请变通科举折》大同小异，可见后折的确出自陶模之手。

光绪二十七年八月初二日（1901 年 9 月 14 日），清廷下了一道上谕，通令将各省所有书院改设大、中、小学堂，谕称：“人才为庶政之本。作育人才，端在修明学术。三代以来，学校之隆，皆以德行道艺为重，故其时体用兼备，贤才众多。近日士子，或空疏无用，或浮薄寡实，今欲痛除此弊，自非敬教劝学，无由感发兴起。除京师已设大学堂，应行切实整顿外，着将各省所有书院，于省城均改设大学堂，各府、厅、直隶州均设中学堂，各州、县均设小学堂，并多设蒙养学堂。其教法当以四书五经纲常大义为主，以历代史鉴及中外政治、艺学为辅，务使心术端正，文行交修，博通时务，讲求实用，庶几植基立本，成德达材，方副朕图治作人之至意。着各该督抚、学政，切实通筹，认真举办。所有慎延师长，妥定教规，及学生卒业应如何选举鼓励，一切详细章程，着政务处咨行各省，悉心酌议，会同礼部复核具奏。”[③]

这份上谕的内容，可以与陶模、德寿的联名奏折相对应。除了联名奏折，无论是章奏还是各种社说、文章，迄今为止尚未发现其他在各省设立大学堂的公开建言。由此可以推断，9 月

---

① 《粤督抚拟请变通科举折》，毛佩之：《变法自强奏议汇编》，光绪辛丑上海书局石印本，卷19，第22页，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》续编第 48 辑，文海出版社有限公司，1977 年，第 540–542 页。感谢赵虎博士查实提示该文本。上海中华书局 1928 年版舒新城编《近代中国教育史料》第 1 册收录《陶模奏请变通科举折》，1961 年由人民教育出版社再版的《近代中国教育史料》，虽然仍署舒新城编，不过其时舒新城已经过世，体例与之前改变较大，《陶模奏请变通科举折》未见收录。璩鑫圭、唐良炎编《中国近代教育史资料汇编·学制演变》（上海教育出版社，1991 年，第 24–25 页）改题《光绪二十七年两广总督陶模、广东巡抚德寿奏请变通科举折》，注明出自《皇朝经世文新编续集》卷 1《通论中》，查无此文。

② 《粤督陶奏图存四策折》，杨凤藻编：《皇朝经世文新编续集》卷 1，《通论中》，光绪壬寅石印本，第 14 页。

③ 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 175–176 页。

14 日的上谕很可能是建立在陶模、德寿的联名奏折之上，只有这两份谕折，要求各省设大学校，而戊戌变法期间康有为的主张和张之洞、刘坤一的变法自强第一疏，在省会或省城都是设高等中学或高等学校，即使简称高等学，实际上也属于高中，而不能等同于大学。由于材料有限，既不得而知陶模、德寿等有何依据确定省城可以各自设立大学校，也无从判断清朝帝后是否就此与朝臣协商斟酌，所能明确的是，这一道发自西安行在的上谕传递到各地，令本来就因为应对乱局而焦头烂额的督抚们更加头痛不已。

三、袁世凯的山东变通

接到清廷的上谕，督抚们一时间不知如何应对。以他们的经验以及所获的知识，肯定没有想过如何办大学以及能否办大学之事，因为本来此事并不在他们的职权范围之内。督抚及以下官员，有可能办中学，最多是高等中学，至于大学，应该是朝廷的职责所在。因事出仓促，上意难违，既不能质疑圣旨，也无法照办落实，左右不是，进退两难。好在有人头脑灵活，率先出头，树立了榜样，总算可以依样跟进。

一个多月后，光绪二十七年九月二十四日，山东巡抚袁世凯打破沉寂，率先奏陈试办山东大学堂章程，积极回应朝廷的旨意。他称早在当年春间，他就应诏陈言，以广建学堂为请，并访订教习，筹商规制。甫有头绪，适蒙恩赏假，未及兴办。迨假期即将届满，刚好奉八月初二日谕旨，伏读之下，“仰见圣朝敬教劝学，兴贤育才，薄海士民，同深庆幸。臣伏维国势之强弱，视乎人才，人才之盛衰，原于学校。诚以人才者立国之本，而学校者又人才所从出之途也。以今日世变之殷，时艰之亟，将欲得人以佐治，必须兴学以培才”。既然“学校一事，人才所系，而治道因之，有不容置为后图者”，所以“销假之后，当即钦遵通饬各属，一律举办。并筹资择地，先于省城改设大学堂以为之倡”。

袁世凯的此番表态，看似展现了对谕旨的衷心拥护和积极响应，却为接下来的转圜有所铺垫。所谓“顾学校不难于大兴，而规制实难于初定。盖各国学校之制，大都因时以损益，历久而观成。中国则古制就湮，事同创始。既不可徇俗以安于简陋，亦未可骇俗而病其繁难。要使等级不至相陵，规模于焉大备，庶几人易从学，学易收效，而才彦乃可期蔚兴矣”。轻描淡写之中，将省城办大学校的躁进躐等妄举化为无形。接下来提出办法、条规、课程、经费等四项试办章程，进一步阐明设学办法，一举破解了圣意难违和力所不逮的两难困境。

首议之项曰办法，也最为关键，其大略为：各国学制的通例，必先由小学而后升入中学，由中学而后升入大学。可是现在各属应设之小学、中学堂难以骤成，而省城大学堂又势难久待，于是“只得就大学堂内区分三等：一、备斋。习浅近各学，略如州县之小学堂。一、正斋。习普通学，略如各府厅、直隶州之中学堂。一、专斋。习专门学”。他还特意说明：“按大学堂只应设专斋，因一时无所取材，故虽有大学堂之名，暂不立专斋之课。而先从备斋、正斋入手，俟正斋诸生毕业有期，再续订专斋课程，以资精进。”也就是说，各省目前并没有办大学的条件，既然朝廷有旨，也不能不办，权通之道，一面挂出大学堂的招牌，以示遵旨，一面在大学堂里以备斋、正斋的名目办中小学堂。至于真正大学层级的专斋，因为无所取材，暂时有名无实，等到正斋学生毕业，再办专斋。如此一来，进退两难变成上下两便，君臣都感到如释重负。

关于具体实行，还有进一步的讲究。袁世凯认为：“其备、正各斋教法，以四书、五经为体，以历代史鉴及中外政治、艺学为用。惟是中国经史精深广博，如与各国政治、艺学同时并习，既虑致功无序，泛涉不精，又恐髫龄子弟，血气未定，见异思迁，或至忽其本根，歧其趋向。必须另设蒙养学堂，挑选幼童，自七岁起至十四岁止。此八年内，专令讲读经史，并授以简易天文、地舆、算术。毕业后选入备斋，除随时温习经史外，再令讲求浅近政治，加习各种

初级艺学。俟入正斋，又加深焉。庶先明其体，后达其用，功程递进，本末秩然。”至于目前，还在创始阶段，“所有中学、小学以及蒙学，均尚在议而未设之列。只可先用经义、史论考选学生，挑入备斋肄业。暂以三百人为定额，以年在十五岁以上，二十三岁以下，通解经史，身家清白者为合格。慎选教习，以为之师长。分设总办、监督，以为之钤制。其学生按照酌定年限，依次毕业”。照此说来，开始连相当于中学的正斋也无法开办，只能从小学阶段的备斋入手。待备斋学生毕业后，才能开办正斋。而且由于备斋、正斋的课程设置以中学为体，西学为用，要想保证合格的生源，还要另设更低层级的蒙养学堂，学生学习八年毕业，考试后选入备斋。

照所定制，备斋以两年为毕业之限。课程温习中国经史掌故，并授以外国语言文字、史志、地舆、算术各种浅近之学。正斋以四年为毕业之限。授普通学，分政、艺两门。政学一门分为三科：中国经学、中外史学、中外治法学。艺学一门分为八科：算学、天文学、地质学、测量学、格物学、化学、生物学、译学。专斋则以两年至四年为毕业之限。共分十门：中国经学、中外史学、中外政治学、方言学、商学、工学、矿学、农学、测绘学、医学。学生各专一门。[①]

《山东省城试办大学堂暂行章程》进一步提供了办学程序的详情，如第二节规定，“大学堂为全省学校总汇之所。其学生应于各府、直隶州分设之中学堂优生内递升。现因中学堂尚未设成，暂由各府、直隶州按经义、史学先行募考”。第三节规定，“省城大学堂规制，只应设立专斋（习专门学）。现因各府、直隶州议设之中学堂，各州县议设之小学堂，尚未能一律骤设。虽有大学堂之名，而一时无所取材。惟有先立备斋（习初级浅近学，即各州县应设之小学堂），次立正斋（习普通学，即各府、直隶州应设之中学堂），俾初学易于造就。一俟各府、州、县学堂依次有成，再行察看情形，进立专斋”。第五节规定，“学堂欲求实效，总以循序渐进为主。现值创办伊始，不但各府、州、县尚无中学、小学，即拟另增之蒙学堂，亦尚在议而未设之列。新选各生，仅能挑入备斋。其能入正斋者必属寥寥，专斋更无论矣。自应变通办理，先立备斋、正斋两项课程。俟备斋学生按照所定年限毕业，升入正斋。正斋学生毕业领照后，或量才录用，或升入专斋。届时由总教习酌核学生升入名额，另立专斋课程，以期精进，而免紊越”。可以说，袁世凯其实是画了一张大学的大饼，实际上却是设立中小学的课程，而先从小学（备斋）办起，待备斋学生毕业后，升入正斋（中学），等到正斋学生毕业，才有可能开办相当于大学的专斋。只是不用中小学的名目，改称备斋、正斋，不得已的退而求其次，就被说成是办大学的预备，似乎大学由此也就正式开张了。

至于省立大学堂学生的出路，正斋学生将来毕业后，由总办、总教习考取优等发给凭照，考入专斋者应升入肄业，愿赴北京大学堂肄业者禀由巡抚咨送，愿充教习者，或赴本省各府、州、县学堂，或赴他省学堂，愿就他项职业者，悉听其便。“至入专斋毕业者，仍由总办、总教习考验，择优发给专门凭照，或准令出洋游学，或分派练习实事，备将来教习、差遣之用。其有学识过人、专门名家者，并由巡抚奏请，破格优奖。”[②] 照此办法，省级大学堂已经是最高层级，所以学生毕业后将就业为官，而不会继续更高一级的学业，与京师大学堂没有制度性的程序关系。这也使得全国统一的学制体系出现紊乱。

袁世凯的妙招，其实就是偷梁换柱，名正言顺地挂羊头卖狗肉，只是这一来刚好既遂了朝廷的意，又顺了督抚的心，君臣自然是皆大欢喜，于是各省大学堂纷纷开张。

① 袁世凯：《遵旨改设学堂酌拟试办章程折》光绪二十七年九月二十四日（1901 年 11 月 4 日），天津图书馆、天津社科院历史研究所编，廖一中、罗真容整理：《袁世凯奏议》（上），天津古籍出版社，1987 年，第 317–320 页。

② 袁世凯：《遵旨改设学堂酌拟试办章程折》附单，《袁世凯奏议》（上），第 321–324 页。

四、各省争相仿效

接到袁世凯的奏折，清廷一块石头落地，光绪二十七年十月十五日，上谕政务处，请饬各省仿照山东办法，速办学堂，谕曰：

> 建学储才，实为当今急务，前经谕令各直省设立学堂，责成该督抚、学政切实通筹举办。惟通省学堂同时并举，财力或有不逮，若必待各府厅州县中小学堂筹定始行开办，转致观望迟延。查袁世凯所奏山东学堂事宜及试办章程，拟先于省城建立学堂一区，分斋督课，先从备斋、正斋入手，俾初学易于造就，渐有师资，再行次第推广。其教规课程参酌中西，而谆谆于明伦理、循礼法，尤得成德达材本末兼赅之道。着政务处即将该署督原奏并单开章程，通行各省，立即仿照举办，毋许宕延。其如何选举鼓励之处，着仍遵前旨，由政务处会同礼部速行妥议具奏。①

至此清廷心知肚明前次谕令让各省进退两难，袁世凯所定山东办法，先于省城以大学堂名义办中小学堂，能够一举变两难为两便，各省再无推脱延宕理据，于是要求各省立即仿照举办。

十天后（十月二十五日），政务处、礼部以刘坤一、张之洞等人电奏及袁世凯奏折为参考，遵旨奏陈核议学堂选举鼓励章程，规定学堂作育真才，既要优其进取之途，又须防其登进之滥。东西各国皆由小学堂、中学堂、大学堂以次递升，毕业后始予出身。照此办法，各省小学堂毕业学生严加考试合格者选入中学堂，毕业后考取合格，再送入大学堂。毕业后考取合格，准发给凭照，作为优等学生，由督抚学政考试择优咨送京师大学堂复试，候旨钦定，作为举人贡生，仍留下届应考；愿应乡试者听。举人积有成数，由京师大学堂考试择优咨送礼部，奏请特派大臣考试，候旨钦定，作为进士，一体殿试。然后钦定名次引见，量加擢用，因材器使，优予官阶，不拘成例，以便通才辈出。山东袁世凯所定办法，以通省学堂一时未能遍举，先于省城建立学堂，分斋督课，其备斋、正斋，隐寓小学堂、中学堂规制，意在循序渐进，而成效可期。既奉明谕令各省仿造举办，所有肄业各生，自应酌照选举章程，以示鼓励。俟专斋毕业后，即按照上述办法晋升录用。上谕着照所请，一律办理。②

虽然这些章程办法没有明确各省大学堂与京师大学堂的差异，但各省大学堂毕业后还要择优送入京师大学堂，应试之外还有继续深造可能，则各省大学堂仍有京师大学堂预科的性质。

袁世凯的奇招得到朝廷上谕的加持，一场君臣联手的好戏堂而皇之地登台上演。袁世凯的办法，不仅为朝廷解了套，更让各省督抚脱了身。接到新颁上谕明令，各省督抚一改往日的徘徊观望，纷纷行动起来，以示积极响应。

光绪二十七年十一月初七日，清廷饬各省仿照山东办法速办学堂的谕令发出 22 天，推行学堂选举鼓励章程的上谕颁发仅 12 天，护理陕西巡抚李绍芬就奏请“建立关中大学堂，拟就西安考院拓地兴修，调选学生，先以二百名为额。并恳留光禄寺少卿屠仁守暂充总教习。所有教法学程，均由总教习等悉心定拟”。③

陕西学政沈卫又会同陕甘总督崧蕃、护理陕西巡抚李绍芬，奏请该省归并书院开办学堂事宜。此前他已与李绍芬将陕西省城应设大学堂之事会同覆奏在案，“政务处来咨，叠奉谕旨：饬将各省所有书院改设学堂，责成督抚学政切实通筹，并仿照山东章程，立即举办”，“仰见朝廷兴学育才，实事求是，跪聆之下，感奋难言”。于是进一步筹划加码多设大学堂。该省三原县的宏道书院和泾阳县的味经、崇实两书院，皆由历任学政奏明兴办。沈卫莅官以来，切实整理，

---

① 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 213 页。

② 《光绪宣统两朝上谕档》第 27 册，第 221–222 页。

③ 《清德宗实录》卷 489，光绪二十七年十一月己巳。

渐有成效可观。可惜规制未闳，造就不广。如果三所书院一律改设学堂，不仅经费莫筹，而且师资难得。计划将味经、崇实两书院暂行停办，以所有款项、书籍并归宏道，设为大学堂。暂定肄业生额 120 名，以“内政外交，当今之急务；方言算学，西学之权舆”，所以分设内政、外交、算学、方言四科，专选高才，课以速成教法，希望“事半功倍，仰副朝廷侧席之殷。至西国一切专门之学，则士风稍陋，未易问津，故不得不以算学方言植始基而导先路”。光绪二十八年正月初七日，奉朱批：“着即认真办理，力求实际。”①

紧接着，江苏、江西、浙江、福建、河南等省督抚学政陆续奏报所在各省开办大学堂事宜。光绪二十七年十二月初四，江苏巡抚聂缉椝奏报，将光绪二十四年年苏州所设中西学堂扩充改建为省城大学堂，“其课程、等级、班次，不外山东章程，先从备斋、正斋入手，再习专斋之意”。② 另外又设中小学堂，也分备斋或正斋。江西巡抚李兴锐奏：“省城书院酌量改并，展拓地基，建设大学堂。仿照山东办法，选聘教习，分斋教课。”光绪二十七年十二月初九得旨：“学堂为当务之急，必须切实筹办，所请提拨经费，着户部议奏。寻议行。”③

四天后（十二月十三日），浙江巡抚任道镕会同闽浙总督许应骙奏准浙省奉上谕设立学堂大概情形。任道镕兼理学政，据报，浙江省垣前已奏设求是书院及增设养正书院，均系中西并课，确具规模。任抚督同司道筹议结果，决定以求是书院改为省城大学堂，养正书院改为杭州府中学堂。又以崇文、紫阳两书院改设钱塘、仁和两县小学堂，整旧从新，另立规制。因为经费支绌，学生额数，大学堂先定 120 名、中学堂 100 名、小学堂 50 名，均取身家清白、年岁合格者，由地方绅董保送考验选充，定于光绪二十八年正月间一律开办。并定于省垣分设蒙养学堂，为幼童就学之地，绅富有愿意捐建者，准其随时禀明兴办。④

福建原来由福州船政局设立前后学堂，“兼课中西文字，垂数十年，不乏翘出之才。近来风气已开，士绅之家，类知讲求实学。现在力为开拓，尚有端绪可寻”。该省自奉改设学堂谕旨后，即委派福建藩司周莲、盐法道鹿学良综理其事。后来又奉上谕仿照山东兴学办法章程，“惟闽本瘠区，值此库储奇绌，若概照山东办法，实属无此财力。兹当开创伊始，固应不惜经费，以立规模，亦当力戒虚糜，以期久远”。所以还要在山东办法的基础上进一步调整。起初拟相地购建，恐需时日，遂将基址较宽的正谊书院划出三分之二，再添购附近民房，构建学舍。分设正、备六斋，住斋学生额定 120 人。“其有志向学，自备资斧者，另设附斋，以四十人为额。其有中学通达与西学已涉门径者，又设速成一班，以四十人为额。兹定本年二月十五日，就在省举贡生童先行甄别，录取六十名，并附斋四十名，准于三月初一日入堂肄业。余俟各府州县招考，汇送来省，再行考取如额。所有常年经费，由省城各书院膏火酌提三成，略资津贴。不敷之数，饬由司道力筹的款，以济要需。”光绪二十八年正月二十八日，闽浙总督臣许应骙奏报闽省遵旨设立大学堂情形办法，奉旨准奏。⑤

同日，河南巡抚锡良奏报豫省筹备设立大学堂情形。一般而言，兴学须先由小学、中学递升大学，循序渐进。而河南则须从速建立省城大学堂，以为各属设中小学及蒙养学堂的倡导。虽然朝旨是改书院为学堂，可是省中旧有书院数处，一则地基狭隘，难于改设；二则其中肄业诸生，多恃区区膏火，以为治生向学之地，应请各仍其旧，以恤寒儒。作为变通，择定开封游

---

① 《军机处录副奏折》，光绪二十七年十二月二十三日陕西学政沈卫奏，中国第一历史档案馆藏，档案号：03-7211-009。本文所引档案除另有说明外，均为中国第一历史档案馆藏。

② 江苏巡抚聂缉椝：《遵改书院为学堂疏》，王延熙、王树敏编：《皇朝道咸同光奏议》卷 7《变法类·学堂》，光绪壬寅上海久敬斋石印本，第 21 页。

③ 《清德宗实录》卷 491，光绪二十七年十二月辛丑。

④ 中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，中华书局，1996 年，第 471-473 页。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，光绪二十八年正月二十八日闽浙总督臣许应骙奏，档案号：04-01-38-0189-011。

击衙署，改建学堂，额定学生二百名，内附客籍五分之一。“其章程则仿照山东学堂规制，由备斋、正斋而入专斋，次第毕业，无躐等亦无旷功，以收成德达材之效。”光绪二十八年二月十六日奉到朱批：“着即督饬认真办理，仍随时考察，务收实效。”①

尽管各省已经陆续动作起来，可是之前的消极迟缓让朝廷大为不满，光绪二十八年二月初二日，清廷再度谕令各省官员，妥速筹划学堂，并将开办情形详细具奏，措词相当严厉：“前经通饬各省开办学堂，并因经费难筹，复谕令仿照山东所拟章程，先行举办。迄今数月，各该省如何办理，多未奏复；即间有奏到者，亦未能详细切实。该督抚等身膺重寄，目击时艰，当知变法求才，实为当今急务。其各懔遵迭次谕旨，妥速筹画，实力奉行，即将开办情形，详晰具奏。如再观望迁延，敷衍塞责，咎有攸归，不能为该督抚等宽也。”②

朝廷一再严词督催，督抚们只好快马加鞭。漕运总督陈夔龙于光绪二十七年十二月初十日抵任之始，即督同淮扬海道沈瑜庆议筹办理。正在部署一切，又接到二月初二日催促办学及奏复的上谕，遂于光绪二十八年二月二十五日奏陈遵旨改设江北大学堂情形：江北淮、扬、徐、海各属，距江宁、苏州省会较远，其中只有扬属盐务群集，风会渐知所趋，局面亦稍易举办。至于淮、徐、海等处，则“地瘠民贫，虽经地方府县开设中小学堂，限于财力，能否如式，尚未可知。而南北大江横绝，诸生远涉肄业，殊觉未便”。相比之下，清河虽属县治，“但前此系河漕殷务之所，今则漕督常川驻扎之地，南北冲途，士大夫流寓者多，衣冠文物埒于会垣，故清淮设立学堂，当按照省城大学堂办理，拟即名为江北大学堂，为淮、徐、海各属开通风气。惟创办之初，诸生均系蒙学，无所取材。拟照山东章程，分备斋、正斋、专斋授课。先设正斋、备斋，以储高等学堂之预备科，留专斋以待学成诸生并淮、徐、海各属普通学成之士。但现时经费不充，拟于备斋中分内外两班，内班专收录土著幼童，外班则教授流寓随宦子弟，并外府州县之来学者，各暂定四十名额数，所有添造黉舍、购办书籍、聘请教习、给予膏膳，在在需资的款，由臣于旧有书院及各善举项下设法腾挪，克期举办”。③

在陈夔龙督同淮扬海道沈瑜庆的酌拟试办之下，江北大学堂于二月二十二日开学。备斋、正斋的功课均限三年毕业，由于开始仅设备斋，限内学成者作为备斋优等学生，给发凭照，或就本学堂升入正斋，或咨送南京大学堂及北京大学堂，肄业专门学。江北大学堂虽然冠以大学堂名义，办理者的期许却是将备斋作为高等学堂的预备科。而学生毕业的出路，是在本学堂升入正斋与咨送南北大学堂肄业专门学并列，可见地位层级相当模糊。

二月二十二日，湖南巡抚俞廉三也奏报了湘省改设学堂筹办情形，将省城求实书院改为大学堂。由于“其时中小学堂甫经开办，无由骤课专门，曾奏明照高等学堂学程，按普通学分三部设课，为专门各学预科”。④据此，湖南大学堂名为大学，实际上是按照高等学堂设置学程，而且课程更加降一级，分三部教授普通学而非专门学，定位是专门各学的预科，等于高等学堂预科。湖南省虽然奏明遵旨改设大学堂，可是经史、舆地、中西政治及方言算数之学，多寡分数与何时应习何业，尚未有画一课程，加上各属禀报设立中小学堂，也要求明定功课程式，以资业习，于是奏请“敕下管学大臣，将大中小学堂章程课表通颁各省，资为程式，俾学有定业，业有定时，皆可一律遵守，免致纷歧”。⑤

光绪二十八年二月十五日，陕甘总督崧蕃奏陈筹办甘肃大学堂情形。“得旨：着即逐渐筹

① 锡良：《设立大学堂折》，光绪二十八年正月二十八日，中国科学院历史研究所第三所主编：《中国近代史资料丛书·锡良遗稿》第1册，中华书局，1959年，第177页。

② 《光绪宣统两朝上谕档》第28册，第38页。

③ 《军机处录副奏折》，光绪二十八年二月二十五日漕运总督陈夔龙奏，档案号：03-7211-023。

④ 《光绪朝朱批奏折》第105辑，第595页。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，光绪二十八年二月二十二日湖南巡抚俞廉三奏，档案号：04-01-38-0189-016。

办，切实考核，期收实效。”[①] 由于甘肃风气未开，无教习可聘，崧蕃委派候补知府杨增新于京津一带采访通晓各国语言文字之员，延聘来甘。杨增新禀称，在京查访有兵部遇缺即补员外郎的镶白旗满洲官学生，派赴法国，肄业期满，考验发给凭照回华，精晓法国语言、文字、律例各种学问，情愿来甘充当教习。次年三月底，崧蕃奏请调该员任甘肃大学堂法文教习。[②]

光绪二十七年底，袁世凯调署直隶总督兼北洋大臣，到任后，即督同升任布政使周馥，着手兴办大学堂。直隶遭受兵燹，省会公所官舍，大半焚毁，筹办学堂较各省尤难措手，只能先将保定旧有畿辅学堂分别修造，待袁世凯从西安随扈回省后，考试录取生童120人，于四月十八日开学。同时继续在该堂附近添造学舍，准备扩招学生，以400人为定额。以曾在天津大学堂充当总教习的美国人丁家立为西学总教习，一切章程，皆仿袁世凯在山东拟订各条办理。[③]

光绪二十八年三月初六日，四川总督奎俊奏陈改设省城大学堂大略情形。该省以省垣旧有尊经书院改为四川省城大学堂，而将前任总督鹿传霖创设的中西学堂并入其内。“庶中西两种学问均有涉猎，初级之人，可为后来各生先导。仍拟仿照山东章程，暂定额数三百名，作为备斋，合新旧学生，一律严行甄选。”所有应聘教习监督以及详细学规课程，也都参酌东省章程。“二三年之后，大学堂诸生既已稍有普通之学，而各属中小学堂又复有毕业学生申送到省，当再续筹款项，添设正斋、专斋。”[④]

光绪二十八年五六月间，两广总督陶模、贵州巡抚邓华熙先后奏报广东、贵州大学堂开办事宜。广东大学堂由原有广雅书院改设，因为摊派新旧赔款罗掘胥穷，学堂经费只能派员筹劝报捐。[⑤] 贵州则是将省垣旧有贵山书院修葺扩充，改名贵州大学堂，以期赶速开办。学生正额120名，副额60名，仿照山东章程，参酌本省情形，稍为变通，先立备斋、正斋，日订课程，分班督课。俟京师大学堂通订章程颁发到后，再行遵照改订，以归一律。[⑥]

五、方向各异的再调整

清廷要求各省办大学堂的旨意，各省官员明知不妥，也只能阳奉阴违，不敢公然挑破。逃亡海外的梁启超则可以放言无忌，他写了《教育政策私议》一文，直言朝野上下在兴学一事上胡作非为。他说：“顷者朝廷之所诏敕，督抚之所陈奏，莫不有州县小学、府中学、省大学、京师大学之议，而小学、中学至今未见施设，惟以京师大学堂之成立闻，各省大学堂之计画亦纷纷起；若循此以往，吾决其更越十年而卒无成效者也。求学譬如登楼，不经初级而欲飞升绝顶，未有不中途挫跌者。”譬如留学日本，普通学不足，骤入高等学、专门学、大学，诸事不能解悟，不得不降心以就学于其与中学相当之功课。否则，“中途辍业以归者，不知几何人矣”。[⑦]

梁启超揭开皇帝的新衣，涉事的各省官员当然无法接茬。不过，按照袁世凯所定山东办法，虽然化上下两难为两便，以至于各省争相仿效，毕竟只是依据山东一省的情形制定，并未虑及各地差异。各省在遵旨仿行的大前提下，有的也根据不同的条件情势，再酌情进行调整。如浙江省办学，“一切条规，略仿山东章程，惟东省大学堂兼包中小两学，浙省则系各堂分设，情事

---

① 《清德宗实录》卷497，光绪二十八年三月甲申。

② 《崧蕃片》,《邸抄》第103册，北京图书馆出版社，2004年，第52905页。

③ 《筹办直隶学堂情形折》，骆宝善、刘路生主编：《袁世凯全集》第10册，河南大学出版社，2013年，第282–283页。

④ 《军机处录副奏折》，光绪二十八年三月初六日四川总督奎俊奏，档案号：03–7211–057。

⑤ 《军机处录副奏折》，光绪二十八年六月十三日两广总督陶模奏，档案号：03–7212–024。

⑥ 《军机处录副奏折》，光绪二十八年六月初二日贵州巡抚邓华熙奏，档案号：03–7212–035；《贵州巡抚邓华熙试办大学堂暂行章程》,《钦定章程类纂》，第25–38页，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第92–106页。

⑦ 中国之新民（梁启超）：《教育政策私议》,《新民丛报》第八号，光绪二十八年四月十五日（1902年5月22日），第51–52页。

稍异，不得不量加变通”。按照一般规制，各学生由小学而中学而大学，“有一定之阶级，即有一定之课程。小学堂习初级浅近学，中学堂习普通学，大学堂习专门学，各按年限，依次毕业，循序递升。惟专门之学，因各学生造诣尚浅，无所取材。故大学先设正斋，未设专斋”。① 这样的调整仅限于形式，虽然大中小学堂分设，与山东以大学堂兼包中小学堂有所不同，可是大学堂仍未能依制设立专斋，只是开设了低一级的正斋，相当于高等中学甚至是普通中学。

湖北在湖广总督张之洞的主持下，办理学务历来较为积极，不仅创设了多所各类新式学堂，还于总督衙门设立学务处一所，专门负责兴学之事。光绪二十八年四月，遵照上谕，拟将两湖书院改为两湖大学堂，由学务处总办王同愈兼充两湖大学堂监督。② 由于该省新式学务基础较好，因而准备同时设立文武普通中学和高等、普通小学堂以及师范、工艺、方言、农务等专门学堂，还要另设武高等学堂，所以两湖大学堂一开始就旨在教授“高等专门之学”，学生从两湖、经心、江汉三书院学生当中择优录取。③ 升允接任陕西巡抚后，重新定位办大学堂的方针，先设农务、工艺两斋，并咨调教习。同时开办陕西武备学堂。④ 等于大学堂已经升级为专斋性质。

山西大学堂兴办缘起与其他各省完全不同，因而办学方针、学堂定位以及程序办法也大相径庭。由于义和团事变，各国联军大兵压境，全省岌岌可危。光绪二十七年，因勤王救驾的岑春煊得到慈禧的赏识，升任山西巡抚，调任后，迫于速结教案的压力，电约驻沪总教士英国人李提摩太前来商办教案。李氏到北京后，一面派总理内地各会教徒到晋商办，一面又呈拟办山西教案章程七条，其中第三条为晋省酿祸之重，系民智不开所致，拟由晋省筹给赔款银 50 万两建立学堂，经全权大臣核饬晋省商办。各会教士到晋商办教案之事，只及赔付教堂教民财产损失，建立学堂一事，并未定议。李提摩太叠次催促，函电往返，隔阂殊多。

光绪二十七年八月，山西特派洋务局提调候补知县周之骧前赴上海，与李面议。九月，据周之骧电称，合同草底八条，令晋省筹银 50 万两，分期交付李提摩太开办中西学堂。“十年以内，学堂课程及延聘教习，考选学生，均归该总教士主政。十年以外，学堂房屋及一切书籍仪器概交晋省，并不作价。”岑春煊认为李氏捐已得之资为晋省育才，足见其诚心爱晋。“惟订课程、聘教习、选学生均由彼主政，未免侵我教育之权，一再电饬周之骧极力磋磨。据复称，该总教士并非有心侵权，特虑不如此即不能竟其志，是以持之甚坚。不允，虑有决裂。”岑春煊以和议甫成，时局未定，“晋省耶稣教案极巨，若与决裂，必致收束为难。且查约章，并无禁止教会设立学堂明文……此次该总教士拟设之中西学堂，就使未肯听我主持，不过输出之赔款未能收回，复为晋用耳。按之约章，衡之各省，似尚无他大害。与司道等再四筹商，佥以宜委曲求全。因与定议，复于合同内声明，此中西大学堂与晋省大学堂一样看待，显示以畛域之判，即隐杜干预教育之权。彼时实以迅了巨案为心，并非真冀收育才之效也”。⑤

光绪二十八年三月间，李提摩太带同所荐总分教习到晋，议开办中西学堂。是时山西正在遵旨开办大学堂，四月初一日，岑春煊奏陈设立晋省大学堂及试办章程，包括筹经费、建学舍、选生徒、订课程、议选举、习礼法等六条。除选举一条着管学大臣议奏外，其余准照所拟办理。⑥ 李提摩太获悉，叠次函商，请将中西学堂并入晋省大学堂，作为西学专斋，并送到拟改合同底稿。岑春煊以事关初举，未敢率允，饬署布政使吴廷斌、署按察使胡湘林、署冀宁道沈敦

① 《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 472 页。

② 《照委王同愈充湖北学务处总办兼充两湖大学堂监督》，光绪二十八年四月初七日，《张之洞全集》第 6 册，第 4186 页。

③ 《札北善后局刊呈学务处关防备发并将该处经费筹议详办》，光绪二十八年四月二十六日，《张之洞全集》第 6 册，第 4192 页。

④ 《清德宗实录》卷 498，光绪二十八年四月癸丑。

⑤ 《宫中档朱批奏折》，光绪二十八年五月十九日山西巡抚岑春煊奏，档案号：04-01-38-0189-032。

⑥ 《宫中档朱批奏折》，光绪二十八年四月初一日山西巡抚岑春煊奏，档案号：04-01-38-0189-021。

和等，会同大学堂总理、在籍户部主事谷如墉暨省城绅士，筹议归并办理有无流弊，并就李提摩太送到拟改之合同详细察酌权柄是否分明。

各方商议的结果，认为归并办理实有数利：其一，晋地偏僻，士习拘泥，于外人多所歧视。若归并办理，西士晋士日相涵濡，除畛域，化偏畸，仇教之端，不禁自绝。其二，学术之弊在分门户，另设学堂，纷纭必甚，入主出奴，其祸无限。若归并办理，中学西学，各尽所能，同臻精粹，浑融新旧，贯串中西，既无分党之虞，易收达才之效。其三，开办学堂以讲求西学为亟，而中外隔阂，难知底蕴，各省所延西教习，上驷无多。若归并办理，则以西人延西人教习，必能胜任，所受西学可得真传。其四，晋省学堂经费难筹，未能多聘洋员，故西学多从阙略。若归并办理，则每年顿增数万金经费，所阙学科可以增补。其五，今日译编新出者尚属寥寥，旧出者已成陈迹，虽设学堂读西学，苦无课本。若归并办理，则西学专斋所译新书，皆系大学堂课本。至于担心以教士为教习或非所宜，则从前同文馆所延丁韪良也是教士；如担心西学专斋归西人经理或有未善，则各省派学生出洋游学，远游海外者不虑其见异思迁，在域中者何须担忧。何况订课程、聘教习、选学生，皆商承于我，更不致侵我主权，不足为虑。

岑春煊详加审酌归并定议，认为官绅所称归并之利尚为可信，会议合同订明西学专斋总分教习进退去留及平日课程卒业考校，均由巡抚或大学堂总理核定各节，并无主权旁落之嫌。而且并入后即系中国学堂，只讲求各种有益新学，若指定各学科稍有违背，或增立别项名目，立将合同作废，没有牵涉传教之嫌。学生由中学专斋挑选及学生年岁约在三十以下，则无学生根柢不深、逐末忘本之嫌。原来上海所订合同有损于我，彼则已允注销，此次更反复申明，合同以外，概不牵涉该总教士。鉴于大学堂士子主不归并者少，主归并者多，岑春煊在增加倘具奏后不蒙朝廷俞允仍即作废一条后，遂饬司道及绅士等于五月初二日，暂与李提摩太暨拟聘之西学专斋总教习敦崇礼签字，呈报岑春煊盖印立案。此事虽系创举，仍得到朝廷批准。[①]如此一来，与其他仿照山东办法只设正斋、备斋的省份不同，山西大学堂一开始就设立西学专斋。只是如果按照中方的规定，即使专斋，也可能属于高等学堂，达不到大学堂的层级。

六、壬寅学制改回高等学堂

袁世凯的山东办法，只是暂时性的权宜变通，而没有根本解决各省设大学堂在学制体系中的地位问题。向上看，将来如果专斋学生毕业，还要考试择优进入京师大学堂，则京师大学堂与各省大学堂究竟是什么关系？是不同层级的大学堂，抑或京师大学堂具有研究院的性质？向下看，府州县只有中学堂，即初级中学，没有高等学堂即高等中学，中学阶段的教育缺少重要一环，无法完备。长远而言，总不能始终以自设备斋、正斋之类的临时性举措来解决体制性的缺失，否则，在世界各国教育史上难免成为笑柄。

要想进一步解开朝廷与督抚心照不宣的心结，还需另外的机缘。各省虽然仿照山东办法设立大学堂，可是依然做法不一，尤其是课程设置，既有程度不同，也有设科差异。如此五花八门，势必影响到毕业生的进取以及学务的普及推进。因此，一些省份在奏报大学堂办理情形之时，已经提出由掌管京师大学堂的管学大臣张百熙统一制定各级学堂的学科课程。光绪二十八年三月二十四日，四川学政吴郁生专折奏请颁定学堂课程，以一学术而兴人才。其理据为：

> 人才系乎学术，学术歧则人才杂。国家兴设学堂，所以一天下之学术也。顾欲一天下之学术，必先一学堂之课程……古之学者，家塾、党庠、州序、国学，其小成大成，率循序而计以年，而春秋教以礼乐，冬夏教以诗书，盖有一定之课程。后世教法失传，西国学堂乃暗合其制。

① 《宫中档朱批奏折》，光绪二十八年五月十九日山西巡抚岑春煊奏，档案号：04-01-38-0189-032。

考其立法之善，在乎学术齐，课程一。教科之书定于国家，无论公私学堂，教者学者，靓若画一，故用力省而成才速也。

朝廷以为人才之忧，而欲尽纳于学堂，可是“兴设学堂，以定立课程为要义；定立课程，以各省一律为要义”。时下兴学有三难：一是“东南数省，求师较易，士多乐从；偏瘠之区，风气未开，书籍阙少，教者学者，无所折衷”。二是“或以当务之急，偏重西学而略涉中学，病在舍近而图远。或以西师难致，偏重中学，而缓置西学，病在因陋而就简”。三是“学堂者非为科举而设也。顾朝廷求才于学堂，士子求名于科举，势之所趋，莫能止焉。使学堂课程远乎科举，则士不豫附，近乎科举，则其实无别于书院”。“有此三难而不示以一定之课程，教者以意为教，学者以意为学，各省纷歧而不能合，中西杂糅而无所专，是有学堂之名而无其实也。”川省各府州县中不乏能员，言及兴学，“或以事当创始，茫无据依，相率观望；或有勇于任事，定章详办，而核其课程，彼此各异……夫小学堂之课程不同，异时学生考升中学堂，何从而一之乎？省学堂之课程又不同，异时学生考升京师大学堂，更何从而一之乎？且课程不同，成就亦异。将来考选之法，必多迁就，而流弊以滋，此又学堂课程之不能不归一律者也”。

有鉴于上述，吴郁生奏请饬下管学大臣张百熙核定大中小学堂各等课程，奏颁各省，准其奏调京外通知学务人员以资襄助，并咨商通知学务之疆臣悉心参酌。“课程既备，进呈钦定颁行。自后或需随时修改，仍由各省奏请饬下管学大臣核定，不得私自增损，以免歧异。如是则各省学堂有一定之条规，兼有一定之课程，斟酌中西，学有准的，一便也；教习易聘，书籍易备，二便也；遐陬僻邑，无所疑阻，三便也；私家设学考选合格，四便也。四便得而三难去，九州之大，教者学者咸知学堂之课程，即是朝廷之功令确然遵守而莫能惑，群然趋向而无所歧，数年学成，以次递升至京师大学堂，则学术合一，人才众多。”①

张百熙一直热衷学务，早在广东学政任上，他就注意到光绪二十六年十二月初十的上谕，并于次年上疏条陈变通科举、广建学堂诸事。他认为：“科举与学堂相表里，科举能求才，学堂能育才；科举收急效，所以待成材，学堂以幼成，所以求实学。惟学堂者，所以变举国之风气，广天下之教育。兹事体大用宏，断非支节为之，方隅限之，所能得益。即以创始为难，亦应于各省遍设一中学堂，而议整顿京师大学堂，另立专官以董理之。”兴学大要，约有六事，一广筹经费；二参考西制，妥议章程；三斟酌古今中外，编定功课；四妥议教习，政治法律等学，宜用华人，格致工艺等学，宜用西人；五资遣游历；六优予出路。②在张百熙看来，各省应该设立的是中学堂而非大学堂。

其实，吴郁生等人划一学制课程的意见已经在落实之中。光绪二十八年正月初六日，张百熙奏办京师大学堂疏，因为办好大学堂必须建立和完善学制体系，特别提出“办法宜预定”。依据各国学制，幼童蒙学卒业后依次升入小学、中学、高等学堂，学制均为三年，然后升入大学堂。“以中国准之，小学堂即县学堂也，中学堂即府学堂也，高等学堂即省学堂也。”现在各省学堂无几，没有合格毕业生，“通融办法，惟有暂且不设专门，先立一高等学校，功课略仿日本之意，以此项学校造就学生，为大学之预备科，一面由臣请旨，催办各省学堂，三年之后，预备科所造就人才与各省省学堂卒业学生，一并由大学堂考取，升入专门肄业”。预备科功课，分为政、艺二科。取入学生，须中学堂卒业者。京外所设学堂办有成效者，以湖北自强学堂、上海南洋公学为最，此外则京师同文馆、上海广方言馆、广东时敏学堂、浙江求是学堂，皆已开办数年以上，其他如天津高等学堂已散学生、出洋游历学生、外洋华商子弟，亦多合格之才，再由各省督抚学政按照京师大学堂拟定格式，就地考取各府州县高才生，咨送到京，由管学大

---

① 《军机处录副奏折》，光绪二十八年三月二十四日四川学政吴郁生奏，档案号：03-7211-059。

② 张百熙：《敬陈大计疏》，《皇朝道咸同光奏议》卷6《变法类·通论》，第17页。

臣复试合格，准送京师大学堂肄业。“俟三年卒业，由管学大臣择及格者，升大学正科。”“大学堂预备科卒业生与各省省学堂卒业生，功课相同，应由管学大臣考验如格，择尤带领引见，候旨赏给举人，升入正科；又三年卒业，再由管学大臣考验如格，带领引见，候旨赏给进士。”①

在张百熙的认识中，属于省学堂的高等学堂相当于大学堂预科，而不是大学堂，其学生的培养，包括学习期限、课程设置及毕业后升入大学堂的办法，与大学堂预科一视同仁。在省高等学堂卒业后，才能由管学大臣择优升入大学正科。此前各地办学成绩最佳的湖北等处，学生程度也仅仅相当于普通中学即初中，所以即使进入京师大学堂，也要经过三年预科，才能升入正科。

张百熙的学制设想，完全贯彻到他主持制定的学堂章程之中。光绪二十八年七月十二日，经过数月拟订协商，管学大臣张百熙进呈京师大学堂、高等学堂、中学堂、小学堂、蒙养学堂等章程，加上《考选入学章程》，一共六份。②当天即准奏照办，颁行各省。③是为《钦定学堂章程》，所定学务规制，习称壬寅学制。

按照《高等学堂章程》第一章“全学纲领”第一节规定，“高等学堂之设，使学生于中学卒业后欲入大学分科者，先于高等学堂修业三年，再行送入大学肄业”。高等学堂作为中学到大学的过渡，地位予以明确。第三节进而规定，“今定省会所设学堂曰高等学堂。此亦有变通之处：如小省尚不能立高等学堂者，即姑立一中学，为高等学之预科；大省物力富，人才多，十年之后，其功课程度真足与大学规模一律，即可称大学堂，但名实务宜相称”。④此外，在非省会的繁富府厅州县以及通商大埠，也可以创设高等学堂。照此章程，各省省会所立应为高等学堂，高等学堂是为中学毕业后准备升入大学者而设。如果小省实力不足，可以先设一所中学，作为高等学堂的预科；而大省将来功课程度真的足以与大学相同，高等学堂可以改称大学堂。但要名实相符，而且需十年之后。也就是说，在张百熙眼中，先前各省所设大学堂其实是名不副实的。

《京师大学堂章程》第一章“纲领”第五节规定：“京师大学堂本为各省学堂卒业生升入专门正科之地，无省学则大学堂之学生无所取材。今议先立预备一科，本一时权宜之计；故一年之内，各省必将高等学堂暨府、厅、州、县中、小学堂一律办齐。如有敷衍迟延，大学堂届期请旨严催办理。”⑤作为京师大学堂学生的取材之所，各省高等学堂层级只能在其下。

钦定学堂章程出台后，有的省份一方面仍然依据前奉仿照山东省筹议章程办理等谕旨，一方面又主动往钦定学堂章程的规定靠拢。光绪二十八年十一月初三日，云贵总督兼署云南巡抚魏光焘奏报滇省开办学堂情形，同时称引各省所有书院于省城均改设大学堂以及钦定学堂章程的上谕，并明确说先此与前任巡抚李经羲会商奏明在案的是“办理省会官立高等学堂”，将省会五华书院“拓为高等学堂”。⑥光绪二十九年正月十九日，湖南巡抚俞廉三奏称，湘省求实书院原来改为大学堂，“其时中小学堂甫经开办，无由骤课专门，曾奏明照高等学堂学程，按普通学分三部设课，为专门各学预科。现奉到钦定章程，自应正名为高等学堂，于一切课程悉令遵照修改，并分别增设讲堂及自修室、寝室、理化、实验、器械室等所，以符通制”。⑦可见原来所谓大学堂，非但不能达到大学专门的层级，连高等学也不及，只是高等学堂的预科。如果高等

① 张百熙：《奏办京师大学堂疏》，《张百熙集》，谭承耕、李龙如校点，岳麓书社，2008 年，第 20–21 页。
② 《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 507–508 页。
③ 《光绪宣统两朝上谕档》第 28 册，第 181 页。
④ 《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 528 页。
⑤ 《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 509–510 页。
⑥ 《军机处录副奏折》光绪二十八年十一月初三日云贵总督魏光焘奏，台北“故宫博物院”藏，档案号：152882。
⑦ 《光绪朝朱批奏折》第 105 辑，第 595 页。

学堂等于大学预科，那么之前各省大学堂的实际情况对于大学而言，则是预科之预科。

湖北大学堂改变名称，较上述两省更早。光绪二十八年十月初一日，湖广总督张之洞和湖北巡抚端方联名奏陈筹定学堂规模次第兴办折，其中关于省级学堂有如下说法："普通中学既成，应升入高等专门学，湖北现于省城设两湖高等学堂一所，即就原有两湖书院酌量修改充用，以课高等专门之学。"其科目分为经学（附道德学、文学）、中外史学（附国朝掌故学）、中外地理学（附测绘学）、算学（附天文学）、理化学、法律学、财政学、兵事学等八门，前四门为中西公共之学，延聘中国专门教习教授，后四门为西学，延聘东西各国专门教习教授。"查外国大学分法、文、理、医、农、工六科，两湖高等学堂八门已兼括文、法、理三科，其农、工两科，亦经专立实业学堂，至医学则于将弁学堂内列军医一门，此学堂各门程度皆与外国之高等同。然即是大学堂之预备科，故亦可称为两湖大学堂。"也就是说，两湖高等学堂虽然讲授高等专门学，可以称为两湖大学堂，但只是大学堂的预科，与之同等程度的外国高等学堂，也不是大学。该校设定学额 120 名，"目前以两湖、经心、江汉三书院优等学生入学，先补习普通一年，再习专门三年。日课以八点钟为率，计四年堂课毕业，即派往东西洋游历，总计在堂四年，出洋游历一年，共五年毕业。将来以文普通中学堂毕业学生升入，分习专门三年堂课即可毕业，即派往东西洋游历，在堂三年，出洋游历一年，共四年毕业"。[①] 尽管并未明确言及高等学堂毕业生继续深造的问题，应该是有意回避朝廷与阁部的含混，以免纠结不清。

七、延续的争议

张之洞《筹定学堂规模次第兴办折》出奏时，尚未接到钦定学堂章程，二者所拟规则异同互见。朱批交由管学大臣议奏。关于高等学堂，张百熙奏称："查欧美各国学制，中学毕业即入大学，本无所谓高等学堂。日本之有高等学堂，专重肄习西文，为入大学专科之地。盖大学专科必自探索西书，非深晓西文，必不能左右逢源，深造有得。中学四年所习皆普通之学，除本国文、经史纯用国文外，其他科学亦大半用译本。至外国文字，每日功课不过十之二三，所习皆最近之科学。若既进入高等，渐近专门，自应加深其程度。况各国专门科学月异日新，其文字法理亦日出不穷，是以日本高等学堂以上皆以日语口授讲义，而以西文为参考之书，故西文常居十之七八，和文不过十之二三。且日本普通学制皆以英文为必修科，以法德文为随意科，有时中学卒业生仅通英文，欲入医科预备则必补习德文；如欲通法国法律，则必补习法文，自非多此三年西文之功不可。故高等学外国文一科，尤须加增其日力者以此也。"[②]

张百熙的议奏，说明日本何以要设高等学堂而欧美没有，在这方面，他与张之洞其实并无分歧。所以，虽然不久在张之洞的主持下对壬寅学制加以修订，可是关于高等学堂的定位，较壬寅学制更加明确。《奏定高等学堂章程》的"立学总义"开宗明义，"设高等学堂，令普通中学堂毕业愿求深造者入焉；以教大学预备科为宗旨，以各学皆有专长为成效。每日功课六点钟，三年毕业"。高等学堂各省城设置一所。应考选中学堂毕业生升入肄业，同等学力考验合格，亦准入学。高等学堂学科分为三类，分别为预备入 1. 经学科、政法科、文学科、商科；2. 格致科、工科、农科；3. 医科等分科大学者治之。

相较于壬寅学制，癸卯学制关于高等学堂取消了各种变通的可能性，不过还是根据学制尚未健全的实情保留了一定活动空间，即如果招收不到合格学生，可酌量变通，选品行端谨、中

① 《筹定学堂规模次第兴办折》，《张之洞全集》第 2 册，第 1491–1492 页。

② 《遵旨议奏湖广总督张（之洞）等奏次第兴办学堂折》（光绪二十九年），《张百熙集》，第 30 页。

国经史文学确有根柢者，先补习历史、地理、算学、格致、图画、东语、英语、体操各种普通学一年，然后升入高等学堂正科学习。但同时规定“此例于学堂开办合法五年后即不行用”。①

张百熙对于张之洞的《筹定学堂规模次第兴办折》中高等学堂毕业生出路去向的说法异议较大。他认为，张之洞原奏高等学堂三年毕业后，学生派往东西洋游历一年，与送入京师大学堂肄习之例不相符合。京师大学堂为全国风气所关，而高等卒业尚未至最高程度，不能戛然中止。应按照钦定学堂章程规定，卒业后送入京师大学堂肄业。奏定学堂章程于此没有专门说明，但既然确定为大学堂预备科，则去向不言自明。而且《奏定大学堂章程》也规定，“令高等学堂毕业者入焉”。②

张之洞关于高等学堂毕业生去向的说法，显然与各省设大学堂的上谕有所关联。癸卯学制的颁行，并未为高等学堂的地位属性争议画上句号，只不过争议的焦点不在大学还是高等。辛丑各省设大学堂上谕的颁布，实际上可以说是一次乌龙事件。而山东等省的响应变通，则是上意不可违之下的不瞒天而过海之举，君臣心照不宣，上面留了面子，下面有了里子。拨乱反正的结果，是回到高等学堂的原位。可是，和直省的地位属性长期模棱两可一样，省级学堂的地位也一直存在争议，摇摆不定。

西式教育分为普通教育与专门教育两级，中学以下为普通教育，高等以上为专门教育，从普通教育到专门教育的过渡，日本为独立的高等学校。缪荃孙考察日本学务后，对日本各级学制及其成效有概括性总结，他说：“日本学校，中学以下，功课皆疏，讲解皆浅，浅则人能普及，疏则不为畏途，良法也。中学以上，人习一门，日只一时，全凭自修，以征心得，无课本以限之，无歧途以诱之，亦良法也。惟中学及高等学二校，学生年十四至廿岁，精力湛足，奋发有为，各门学问，由浅以及深，由难以至易，其科目与小学相仿，其程度比小学自深，六年之中，一则以受普通学校之全，一则以趋专门学校之渐，为学校中所最注意者。”③

在他看来，日本小学和大学阶段的教育皆为良法，而中间最应该注意的中学和高等学，中国却很难照搬。中学完成普通教育，高等学趋向专门教育，后者尤其具有承上启下的地位。中国地广人众，所以要分省设立，每省一所。可是如此一来，各省的高等学堂就与中学以下的普通学连成一体，更多地顾及普通学的教学，未能因应大学堂的需求。高等学校高不成低不就的情形，在日本已经成为问题。早在 1902 年吴汝纶访问日本期间，文部大臣菊池就对他说：“外省学堂，宜为专门教育，学成即令办事，不必再令入京师大学。”吴汝纶以为：“此皆斟酌时势，力求速效之办法。”④ 实则不仅如此。

日本的高等学校具有相对独立性，夏偕复明确说：“高等学校，为大学之预备科。”⑤ 罗振玉主张中国“以每一省为一大学区，立高等学校一（亦称各省大学堂）”，不过他又明确说“高等学校为分科大学之预科”。此举主要参照日本学制，虽然眼光朝上，可是并非大学的附属，同时对下未必与普通学全面接轨，很难适应普通教育快速发展的形势，因而日本教育界关于高等学校出现不同的声音，其中之一，就是“裁去高等学校，由寻常中学卒业即宜入分科大学，以省岁月之说”，罗振玉认为可以仿效，“中国此时裁去高等学校亦可”。⑥ 另一种意见则适相反对，鉴于作为大学之预备科的高等学校不能与普通教育的快速发展相适应，“有扩张高等学校之

① 朱有瓛主编：《中国近代学制史料》第 2 辑上册，华东师范大学出版社，1987 年，第 570–571、579 页。
② 朱有瓛主编：《中国近代学制史料》第 2 辑上册，第 770 页。
③ 缪荃孙：《日游汇编序》，王宝平主编，吕顺长编著：《晚清中国人日本考察记集成·教育考察记》下册，杭州大学出版社，1999 年，第 484 页。
④ 吴汝纶：《与张尚书》（九月十一日），《吴汝纶全集》，施培毅、徐寿凯校点，第 3 册，黄山书社，2002 年，第 437 页。
⑤ 夏偕复：《学校刍言》，《教育世界》第 14 册，辛丑十月下，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第 175 页。
⑥ 罗振玉：《学制私议》，《教育世界》第 24 册，壬寅三月下，第 1–5 页，《中国近代学制史料》第 2 辑上册，第 13 页。

议”。[①] 日本法学博士高桥作卫致函北京大学堂总教习吴汝纶，虽然赞赏日本的学风纯正，“首推高等学校”，还是承认：“然自教育系统上言之，则所谓高等学校者，可无须设置，卒中学则直入大学足矣。”[②]

清季兴学，模仿日本，参酌国情，一开始就有注意于高等教育即办大学与注意于普通教育即立小学两种主张，“是二说者，皆有用意。盖非立大学，不足以振教育之精神，崇学校之体制，亦无以陶育已成之材；非立小学，则基础不立，国脉不张，事无能为”。而各省立高等学校，“可集生员举人等，教以专门及应补习之学，期于急就，出而用世，并可为入大学之预备科”。[③] 一方面为应急权宜，一方面为大学之阶。

钦定和奏定学堂章程关于高等学堂都明确定位为大学预科，考虑到中国的实情，又给予酌情变通的空间。例如是否分科，如何分科，都不能完全按照标准。虽然确定将来要朝着大学的方向发展，变通的时间也有具体规定，以防一直权宜下去。可是既然设在各省，各方面就有适合本省需求的考量。加上中国各省发展程度相去甚远，教育也会受此制约。高等学堂毕业生的质量不能满足大学的需求，成为广受诟病之事。民初延续反清意识，许多不如人意的政务都归咎于清廷。陆费逵就指清季办教育，成效未睹，窒碍纷如，突出表现是学制不善，年限太长，重复冲突，并上升到“恶政府之毒我未来之国民也”的政治高度。尤其是对中学后段与高等重复，而且强分文、实，导致学科支配、升转困难而深致不满。所拟学制系统即取消高等一段。[④] 严词批判之下，壬子癸丑学制果然取消高等学堂，改由大学设预科。规定“大学学生入学之资格，须在预科毕业或经试验有同等学力者”。[⑤]

定案并未结束争议，几年后周春岳的《大学改制之商榷》，虽然没有为高等学堂进行辩护，却不以大学设预科为然，而主张增加中学年限。蔡元培详细比较了英美日和德法等国学制的异同，认为各国的中学都包含高等普通学和高等专门教育之预备两种作用，德法年限较长，是因为两种作用兼有，而中国、日本偏重高等普通学，所以年限较短，另于大学设预科（中国）或另建高等学堂（日本）。两者各有所长，后者较为便利。因为中学、大学录取人数相差巨大，大学预科课程编入中学，不便于不入大学者。加上各地中学程度不齐，毕业后不能直入大学，中学经费出于地方，大学经费出于中央，均以大学设预科为宜。[⑥]

这番道理落实下来，还是争议不断。1922 年制定的壬戌学制，确定既不单设高等学校，也不设大学预科，并且认定高等学校只供大学预科之用是日本学制的缺点之一。同时明确划分高等专门属于高等，高中属于中等。胡适赞成大学及各种高等专门学校不设预科，认为“民国元年的学制把各省的高等学堂都废去了，规定‘大学预科须附设于大学，不得独立’，那是民国开国的一件大不幸的事。因为（1）各省设立大学的一点小基础，从此都扫去了；（2）各省从此没有一个高等学府了，本省的高等人才就不能在本省做学术上的事业了；（3）大学太少了，预科又必须附在大学，故各省中学毕业生，为求一个大学预科的教育，必须走几千里路去投考那不可必得的机会，岂不是太不近情理吗？”不过，他又主张各省高中教员的水平待遇，应当严格，使之相等于大学预科。[⑦]

---

① 夏偕复：《学校刍言》，《教育世界》第 14 册，辛丑十月下，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第 176 页。

② 高桥作卫（日本法学博士）：《与北京大学堂总教习吴君论清国教育书》，《教育世界》第 49 册，癸卯年四月上，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第 196 页。

③ 夏偕复：《学校刍言》，《教育世界》14 册、15 册，辛丑十月下、十一月上，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第 181 页。

④ 陆费逵：《民国普通学制议》，《教育杂志》第 3 年第 10 期，1912 年 2 月，第 4 页。

⑤ 《教育部公布大学规程》1913 年 1 月 12 日部令第 1 号，《中国近代教育史资料汇编·学制演变》，第 698 页。

⑥ 蔡校长：《读周春岳君〈大学改制之商榷〉》，《北京大学日刊》1918 年 4 月 15 日，第 4 版，“文艺”。

⑦ 胡适：《对于新学制的感想》，《新教育》第 4 卷第 2 期，1922 年 1 月，第 189–190 页。

清季民初，中国的知识与制度呈现转型的密集期，古今中外各种因素牵连纠葛，很容易造成误读错解，各省大学的缘起，即其典型个案。澄清 1901 年各省建大学堂一事的来龙去脉，有助于避免望文生义的误判，并且继续以讹传讹。更为重要的是，由此可以弄清楚清季高等学堂的归属及其地位几番变动的前因后果，以及由普通学到专门学转折过渡的左右为难。属于中等教育的高中要兼具大学预科的实力，民国时只在文史等科才有适当的师资和生源。而高中水平的差异，使得大学的考试录取方式长期在各校自主抑或联考乃至统考之间摇摆不定。后来各省大学相继诞生，虽然减轻了高中承受的压力，但又带来新的问题。时至今日，地区平衡、教育公平与择优取材之间如何规定，仍有相当难度。而高中归属基础教育，脱离大学预科的取向，导致学生未能主动与高等教育相衔接，大学招考实际上是以中学教学为凭据，而不以大学需求为考量。随着高等教育的普及化，大学越来越带有高等学校的痕迹，使得学生的独立自学能动性明显延后。由此产生的问题，影响广泛且深远，值得教育界和全社会认真思考。

References

Guan Xiaohong. “Qingji waiguan gaizhi de ‘difang’ kunrao” (‘Local Problem’ in the Qing dynasty local civil service reforms). In Sang Bing, et al. *Jindai zhongguo de zhishi yu zhidu zhuanxing* (The transformation of knowledge and institutes in modern China). Beijing: Jingji kexue chubanshe, 2013.

Guan Xiaohong. *Cong mufu dao zhiguan: qingji waiguanzhi de zhuanxing yu kunrao* (From Mu−fu to Zhi−guan: the transformation and problems of local government in the late Qing dynasty). Beijing: Shenghuo dushu xinzhi sanlian shudian, 2014.

Qu Xingui, Tang Liangyan. *Zhongguo jindai jiaoyushi ziliao huibian: xuezhi yanbian* (Compilation of the history of modern Chinese education: the evolution of education system). Shanghai: Shanghai jiaoyu chubanshe, 1991.

Zhu Youhuan, ed. *Zhongguo jindai xuezhi shiliao* (Historical documents of education system in modern China), volume 2. 1. Shanghai: Huadong shifan daxue chubanshe, 1987.

Provincial Universities in the Late Qing Dynasty and the Origin of Modern University in China

SANG Bing（School of Humanities Zhejiang University; sbzju@zju.edu.cn）

Abstract: In September of 1901, in response to the request of Tao Mo, governor-general of Guangdong and Guangxi, the emperor’s court gave orders for provincial universities to be established. Although motivated by Kang Youwei’s suggestion to change traditional academies into high schools, the emperor’s court’s orders created confusion between higher specialized schools and universities, which placed provincial governors in a dilemma. Yuan Shikai came up with a solution and began to run new primary and secondary schools in the name of university. Other provincial governors followed his lead. The 1902-1903 school system prohibited such abnormal practices and reinstituted the establishment of provincial high schools. However, the question arose during the transition from general education to specialized education, should the provincial high school serve as the highest educational institution of a province or as a preparatory school for university? There was no agreement until the beginning of the Republic of China. Arguments of both sides can still be our reference in balancing basic education and higher education nowadays.

Keywords: provincial university, high school, late Qing Dynasty, general education, specialized education